

06 Iunie 2014, nr. 624

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la zonele economice libere -art. 2, 3, 5, 7; Codul vamal - art.91)

(înregistrat în Parlament cu numărul 163 din 24 Aprilie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la zonele economice libere -art. 2, 3, 5, 7; Codul vamal - art.91)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei , ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Transparența decizională Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, nu cunoaștem dacă societatea civilă, pînă la momentul de față a participat sau nu la elaborarea și examinarea acestuia.

4. Scopul promovării proiectului. Proiectul de lege în cauză are ca scop modificarea și completarea Legii nr.440/2001 cu privire la zonele economice libere și Codului vamal nr.1149/2000. După cum afirmă autorul în nota informativă, prezentul proiect de lege a fost elaborat de Guvern în calitate de propunere pentru aducerea legislației în vigoare în corespundere cu legea nr.307/2012. În acest sens notăm, că legea nr.307/2012 a avut ca obiect de reglementare amendarea Legii nr.440/2001 cu privire la zonele economice libere, Codului vamal nr.1149/2000, Codului fiscal nr.1163/1997, Legea nr.1417/1997 pentru punerea în aplicare a titlului III al Codului fiscal și Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful.

Fundamentarea proiectului

5. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 24.04.2014 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că este respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Suficiența argumentării. Deși autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, totuși, aceasta nu conține o argumentare suficientă a promovării acestui proiect de lege. Plus la aceasta, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Pe pagina web a Parlamentului sînt plasate avizul Ministerului Justiției și Raportul de expertiză anticorupție a Centrului Național Anticorupție asupra proiectului de lege sus nominalizat. Totuși, considerăm că acest proiect de lege urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate și să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

Totodată, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate.

Toate aceste cerințe sunt expres prevăzute în Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, Hotărîrea Guvernului nr.190 din 21.02.2007. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

Mai mult ca atît, nota informativă nu conține actul de analiză a impactului de reglementare, cu toate că o asemenea analiză era necesară, întrucît proiectul reglementează activitatea de întreprinzător.

Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, cum ar fi avizele ministerelor și altor autorități de specialitate, declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE, tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, actul de analiză a impactului de reglementare sunt tot atît de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Autorul nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În contextul lipsei referințelor referitor la compatibilitate, considerăm că autorul nu a analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

9. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Din analiza prevederilor proiectului de lege notăm, că implementarea acestuia nu va necesita cheltuieli financiare.

10. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Reieșind din prevederile art.13 ale Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și prevederile art.20 lit.e) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă la proiectul de lege trebuie să conțină și actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor

și ale statului.

În speță, proiectul de lege reglementează activitatea de întreprinzător ale investitorilor autohtoni și străini care practică, în regim preferențial, genuri ale activității de întreprinzător în cadrul zonelor economice libere create pe teritoriul Republicii Moldova.

În pofida faptului că proiectul de lege reglementează activitatea de întreprinzător, acesta nu a fost supus analizei impactului de reglementare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

11. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

13. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu corespund întocmai legislației corelative. Pentru detalii a se vedea pct.16 al acestui raport de expertiză.

14. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

15. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, cît și proceduri administrative noi ce țin de Ministerul Economiei și Serviciul Vamal.

Mai detaliat a se vedea p.16 din prezentul raport.

16. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I, pct.1	Articolul 2 se completează în final cu următoarea noțiune: "mărfuri autohtone introduse în zona liberă în scopuri necomerciale - mărfuri care nu sînt destinate vânzării sau utilizării nemijlocit în procesul tehnologic de producere."	Noțiunea propusă de autor este similară noțiunii "mărfuri introduse în scop necomercial", cuprinse actualmente în art.2 din Legea nr.440/2001 cu privire la zonele economice libere. În conformitate cu noțiunea existentă în lege, prin mărfuri introduse în scop necomercial se înțelege mărfuri introduse de rezidenții zonei libere pe teritoriul acestei zone, care sînt destinate consumului final, nefiind utilizate în procesul de producere, prelucrare, depozitare sau vânzare. Astfel, adoptarea noțiunii propuse de autor va duce la dublarea reglementărilor și va crea confuzii în aplicarea legii. Acest fapt este contrar cerințelor art.19 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, care prevede expres necesitatea ca o frază să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat, să fie evitată folosirea cuvintelor și expresiilor cu sens ambiguu, precum și să fie evitate tautologiile juridice.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Este necesar ca autorul fie să excludă noțiunea propusă la Art.I, pct.1 din proiect, fie să prevadă că noțiunea existentă în art.2 din Legea nr.440/2001 să fie abrogată, pentru a evita confuzia și dublarea normelor.
2	Art.I, pct.2	La articolul 3,	În primul rînd, nu este clar ce fel de	Coruptibilitate	Recomandăm

		<p>alineatul (2) va avea următorul cuprins: (2) Proiectele de acte normative elaborate de către autoritățile administrației publice și administrațiile zonelor libere care urmează să reglementeze activitatea zonelor libere sînt supuse unei expertize obligatorii la Ministerul Economiei.</p>	<p>expertize obligatorii va efectua Ministerul Economiei asupra proiectelor de acte normative ce reglementează activitatea zonelor libere. Legea nr.780/2001 privind actele legislative stabilește în art.22 alin.(1), că pentru evaluarea proiectului de act legislativ, se efectuează expertiză juridică, anticorupție, economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen, inclusiv în ce privește compatibilitatea cu legislația comunitară, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate, precum și o expertiză lingvistică. Observăm deci o multitudine de genuri de expertize ce sînt de competența a diferite autorități. În speță, am putea considera că Ministerul Economiei ar putea efectua doar o expertiză economică. În conformitate cu art.22 alin.(4) din legea nr.780/2001, expertiza economică are menirea de a contribui la: a) asigurarea concordanței proiectului cu principiile economiei de piață stabilite de legislația comunitară; b) coordonarea proiectului cu legislația economică în vigoare; c) evidențierea aspectelor pozitive și negative ale proiectului privind asigurarea reformelor, relevarea avantajelor economice și de altă natură, semnalarea deficiențelor economice și prognozarea consecințelor economice negative. În rîndul doi, competența de elaborare a actelor normative este una improprie administrației zonelor libere. În conformitate cu art.5 alin.(1) din Legea nr.440/2001, pentru administrarea zonei libere, Guvernul formează un organ de stat - Administrația zonei libere, cu statut de persoană juridică și care își desfășoară activitatea pe principii de autofinanțare. Reieșind din atribuțiile, stipulate în art.5 alin.(6) din aceeași lege, administrația nu dispune de atribuția de elaborare a proiectelor de acte normative. Iar în contextul prevederilor art.29 din Legea nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, administrația zonei libere nu se regăsește printre autoritățile publice care au dreptul să inițieze elaborarea proiectelor de acte normative.</p>	<p>Lacune de drept Norme irealizabile Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>revizuirea pct.2 din art.1 pentru a specifica genul de expertiză ce-l va efectua Ministerul Economiei asupra proiectelor de acte normative ce vizează zonele economice libere și pentru a exclude prevederile ce acordă competențe administrației zonei libere de a elabora proiecte de acte normative.</p>
3	Art.I, pct.4	<p>Articolul 7: se completează cu alineatul (3/3) cu următorul cuprins: (3/3) Dacă una și aceeași persoană introduce sau scoate periodic în/din zona liberă aceleași tipuri de mărfuri, organul vamal, la solicitarea acesteia, va permite depunerea unei singure declarații vamale pentru toate partidele de mărfuri, într-o anumită perioadă (declarație vamală periodică). Procedura de depunere a declarației vamale periodice se</p>	<p>În primul rînd, norma propusă de autor dublează reglementările existente în legislație. Astfel, aceeași prevederi le regăsim și-n art.183 alin.(1) din Codul vamal, conform căruia dacă una și aceeași persoană trece periodic același tip de mărfuri și de mijloace de transport, organul vamal poate să-i permită depunerea unei singure declarații vamale pentru toate partidele de mărfuri și toate mijloacele de transport care trec frontiera vamală într-o anumită perioadă (declarație vamală periodică). Reieșind din cerințele art.18 alin.(3) din legea nr.780/2001, în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele. În rîndul doi, lipsa unui mecanism și a unei proceduri de depunere a declarației vamale</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Recomandăm revizuirea textului noimei pentru a stabili cu exactitate procedura de depunere a declarației vamale periodice și a determina cu exactitate periodicitatea (termenul) operațiunii de introducere sau scoatere a mărfii în/din zona liberă. Totodată, autorul trebuie să țină cont de cerințele tehnicii legislative pentru a evita dublarea reglementărilor existente în legislație.</p>

	stabilește de Serviciul Vamal.	periodice, va duce la apariția situațiilor de coruptibilitate în aplicarea acestei norme. Plus la aceasta, autorul nu stabilește cu exactitate periodicitatea (termenul) operațiunii de introducere sau scoatere în/din zona liberă, ce cade sub incidența respectivei norme din proiect. Acest fapt va duce la aplicarea discreționară a normei de către persoanele responsabile. Conform proiectului, procedura de depunere a declarației vamale periodice se stabilește de Serviciul Vamal. Considerăm necesar ca această procedură să fie expres stabilită fie în Codul vamal, fie în legea cu privire la zonele economice libere, iar în cazul în care se va merge pe opțiunea reglementării de către Serviciul Vamal, atunci această procedură să fie încorporată într-un act normativ al Serviciului Vamal, care va fi publicat în mod obligatoriu în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. În practică, adeseori un set de proceduri și reglementări ale Serviciului Vamal sunt sub formă de acte interne ale acestui organ și nu sunt aduse la cunoștința părților interesate.	
--	--------------------------------	--	--

Concluzii

Proiectul analizat în prezentul raport de expertiză este unul lacunar atât în partea ce ține de conținut, cât și în partea ce ține de tehnică legislativă. Deși autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, totuși, aceasta nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului de lege.

Acest proiect de lege urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate și să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Totodată, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Mai mult ca atât, nota informativă nu conține actul de analiză a impactului de reglementare, cu toate că o asemenea analiză era necesară, întrucât proiectul reglementează activitatea de întreprinzător.

În această ordine de idei notăm lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, fapt ce duce la perturbarea întregului proces legislativ.

Autorul nu a analizat standardele internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, nu face referire la existența unor asemenea standarde, ceea ce poate afecta calitatea întregului proiect de lege.

Prevederile proiectului fie dublează reglementările existente în legislație, fie nu corespund legislației corelative. În speță, accentuăm atribuirea administrației zonei libere a competenței improprii de elaborare a proiectelor de acte normative.

Totodată, unele prevederi din proiect sunt generale și omit reglementarea mecanismelor și procedurilor necesare la aplicarea normelor, ceea ce poate duce la apariția situațiilor de coruptibilitate și la aplicarea discreționară a viitoarelor prevederi legale.

Rezumând cele expuse, pentru a nu avea un impact negativ, acest proiect de lege urmează a fi revizuit de către autor, cu luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției